Dosarul nr. 3r-323/25; (2-25053789-02-3r-04062025)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Lupașcu Natalia)

D E C I Z I E

10 iulie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de avocatul Loghinescu Petru, în interesele SRL „Strongboss Construct", împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 12 mai 2025, prin care a fost respinsă cererea reclamantului cu privire la suspendarea executării actului administrativ contestat,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de SRL „Strongboss Construct" către Agenția Achiziții Publice cu privire la anularea deciziei nr. 3/25 din 21 martie 2025, prin care s-a decis înscrierea în Lista de interdicție operatorul economic SRL „Strongboss Construct", pentru o perioadă de 3 ani începând cu data de 21.03.2025,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 18 aprilie 2025 SRL „Strongboss Construct" a depus o acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Achiziții Publice, solicitând anularea actului administrativ – a deciziei nr. 3/25 din 21 martie 2025 emisă de Agenția Achiziții Publice.

Concomitent reclamantul a solicitat suspendarea executării actului administrativ contestat, până la soluționarea cauzei.

În motivarea cererii reclamanta a invocat că, actul administrativ contestat a fost emis în baza unei interpretări eronate și formale a unor presupuse neconcordanțe tehnice între certificatul fiscal și datele autorităților fiscale, fără a se dovedi pretinsa intenție de fals sau prezentarea de informațiilor neautentice.

Notează că, SRL „Strongboss Construct" a achitat toate obligațiile fiscale înainte de emiterea certificatului, iar eventualele penalități apărute ulterior, nu depășesc pragul legal de 500 de lei prevăzut la art. 175 alin. (7) Cod fiscal.

Așadar, neactualizarea informației pe portalul guvernamental, nu este imputabilă operatorului economic și nu poate constitui temei pentru sancționarea acestuia în sensul indicat de către autoritatea publică emitentă a actului administrativ contestat prin prezenta cerere.

Susține că, includerea în lista de interdicție pentru o perioadă de 3 ani afectează în mod direct reputația, credibilitatea și competitivitatea reclamantei SRL „Strongboss Construct".

Or, ultima este exclusă automat din orice procedură de achiziție publică, pierzând șanse reale de a încheia contracte și de a-și menține activitatea economică pe piață.

Prejudiciul adus este ireparabil, întrucât decizia produce efecte imediate și publice, iar eventualele daune nu pot fi compensate eficient doar printr-o hotărâre ulterioară de anulare.

Consideră că, suspendarea executării actului administrativ - Decizia nr. 3/25 din 21 martie 2025 emisă de Agenția Achiziții Publice, este necesară pentru a evita un impas economic și pentru a proteja șansele de redresare a unei entități care a dat dovadă de bună-credință și conformitate fiscală.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 12 mai 2025, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea reclamantului SRL „Strongboss Construct" privind suspendarea executării deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 3/25 din 21 martie 2025.

Solicitarea recurentului:

La 23 mai 2025 SRL „Strongboss Construct" a contestat cu recurs încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 12 mai 2025, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu emiterea unei noi încheierii, prin care să fie admisă cererea privind suspendarea executării actului administrativ contestat.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 12 mai 2025, iar cererea de recurs a fost depusă la 23 mai 2025, astfel încât, Completul judiciar conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurenta a invocat că instanța de fond a pronunțat o soluție nejustificată și contrară dispozițiilor legale, omițând să aplice principiile fundamentale ale contenciosului administrativ și să ofere o analiză reală și completă a circumstanțelor cauzei.

Comunicarea actelor:

În scopul asigurării unui proces echitabil, Curtea de Apel Centru a remis în adresa intimatului copia cererii de recurs, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

La 12 iunie 2025 reprezentantul intimatului Agenția Achiziții Publice, a depus referința în care a invocat că, consideră oportun ca asupra legalității încheierii contestate să se expună instanța de judecată. Intimatul a mai menționat că suspendarea actului administrativ nu va influența direct sau indirect examinarea actului în fond și că perioada suspendată va fi recalculată după finalizarea examinării dosarului de către instanțele competente.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind materialele dosarului, completul specializat ajunge la concluzia de a admite recursul depus de SRL „Strongboss Construct", a anula încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 12 mai 2025, cu emiterea unei noi încheieri privind admiterea cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat, din considerentele ce succed.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: […] c) anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din materialele dosarului rezultă cu certitudine că, la 21 martie 2025 Agenția Achiziții Publice a emis Decizia nr. 3/25, prin care a dispus de a înscrie în Lista interdicțiilor operatorul economic SRL „Strongboss Construct", pentru o perioadă de 3 ani, începând cu data de 21.03.2025. (f.d. 19-25)

La 18 aprilie 2025 SRL „Strongboss Construct” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Achiziții Publice, solicitând anularea actului administrativ - decizia nr. 3/25 din 21 martie 2025 emisă de Agenția Achiziții Publice.

Concomitent reclamantul a solicitat suspendarea executării actului administrativ contestat, până la soluționarea cauzei.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 12 mai 2025, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea reclamantului SRL „Strongboss Construct” privind suspendarea executării deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 3/25 din 21 martie 2025.

La 23 mai 2025 SRL „Strongboss Construct” a depus recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 12 mai 2025, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu emiterea unei noi încheierii, prin care să fie admisă cererea privind suspendarea executării actului administrativ contestat.

Colegiul judiciar analizând situația de fapt din prezenta speță, în raport cu circumstanțele care au importanță pentru elucidarea corectă a chestiunii privind suspendarea executării actului administrativ contestat, în sensul soluționării corecte a prezentei cereri, menționează că soluția dată de prima instanță, este una greșită și nu poate fi menținută de instanța ierarhic superioară.

În corespundere cu art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2). Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere. Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de recurs reține că prin reglementările art. 214 din Codul administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității - suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil contestat.

Astfel, suspendarea reprezintă întreruperea temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea actelor administrative reprezintă o garanție a asigurării legalității, ce intervine însă în cazuri de excepție, în situații limită. Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare), fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

Conform art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, motivele suspendării sunt:

a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Din sensul normei enunțate, rezultă că legislatorul a stabilit că actul administrativ poate fi suspendat doar în două condiții, care nu urmează a fi îndeplinite cumulativ, și anume: în cazul confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Instanța de recurs reține că la dispunerea suspendării actului administrativ, urmează a fi

constatate existența acelor temeiuri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

La rândul său, atât cazul bine justificat în vederea confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și paguba a cărei iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului administrativ, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, cert fiind instituită obligația probării faptului că existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Prima instanță în susținerea soluției de respingere a cererii reclamantei privind suspendarea executării Deciziei nr. 3/25 din 21 martie 2025, a menționat că motivele invocate de titulara cererii, în susținerea cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat, nu sunt plauzibile şi justificate, circumstanțe ce au determinat respingerea cererii.

Cu referire la argumentul recurentului privind întrunirea temeiului de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) Cod administrativ – „existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil", Completul judiciar reține următoarele.

După cum s-a menționat supra, probatoriul cauzei atestă că actul administrativ contestat vizează înscrierea reclamantului în Lista de interdicție pentru o perioadă de 3 ani.

În conformitate cu prevederile art. 25 din Legea nr. 131/2015, (1) Lista de interdicţie a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial şi este întocmită de către Agenţia Achiziţii Publice cu scopul de a limita, pe o perioadă de 3 ani, participarea operatorilor economici la procedurile de achiziţie publică prevăzute de prezenta lege. (2) Lista de interdicţie a operatorilor economici este întocmită, actualizată şi întreţinută în formă electronică de către Agenţia Achiziţii Publice conform regulamentului aprobat de Guvern.

Ca temei legal de aplicare a interdicției în privința reclamantului, au servit prevederile pct. 9 și 14 subpct. 3) din Regulament, aprobat prin HG nr. 1418/2016.

Conform pct. 14 subpct. 3) din Regulament, Temeiurile pentru care un operator economic poate fi înscris în Listă sînt următoarele: [...] 3) prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziţie publică. Pentru aplicarea prezentului punct, survenirea prejudiciului sau afectării activităţii nu reprezintă o condiţie obligatorie; [...]

Efectuând analiza sumară a deciziei de aplicare a interdicției, în limita permisă prin Lege la etapa examinării cererii privind suspendarea executării actului administrativ contestat, Completul judiciar a stabilit că motivarea Deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 3/25 din 21 martie 2025 conține unele contradicții la capitolul aprecierii circumstanțelor care au dus la includerea operatorului în Lista de interdicții.

Așa deci, pe de o parte, autoritatea publică pretinde că SRL „Strongboss Construct" „[...] *a recurs la falsificarea documentelor în scopul calificării acestuia în cadrul procedurilor de achiziții publice, încercând să evite descalificarea [...] În acest sens, SRL „Strongboss Construct" nu a furnizat nici o probă să susțină veridicitatea certificatelor prezentate.* […]" (se referă la certificatul privind lipsa sau existența restanțelor la bugetul public național)

Însă, pe de altă parte, autoritatea publică indică, „[...] *în urma verificărilor efectuate prin citirea codului QR al certificatelor menționate pe platforma Mdocs, s-a constatat că documentele originale indică existența unor restabțe fiscale.* [...]" sau o altă constatare „[...] *prin scanarea codurilor QR de pe documentele prezentate, au fost identificate certificate originale cu un conținut diferit, semnate electronic de reprezentantul legal al Portalului*."

Din argumente expuse de Agenția Achiziții Publice rezultă că codurile QR se regăseau din

start pe certificatele pretins falsificate de SRL „Strongboss Construct”, prezentate în cadrul participării la procedură de achiziție publică.

În aceste împrejurări nu este clar, din care motiv Agenția Achiziții Publice a preferat să accepte argumentul ANSC precum că SRL „Strongboss Construct” a falsificat intenționat certificatul privind lipsa datoriei și nu a dorit să accepte argumentul operatorului economic precum că, „*Certificatul privind lipsa datoriilor fiscale a fost eliberat în baza datelor disponibile la momentul emiterii, iar orice întârziere în actualizarea informațiilor de către autoritatea fiscală nu poate fi imputată operatorului economic*.”

Or, după cum rezultă din actul administrativ contestat, pretinsul certificatul falsificat, prezentat de SRL „Strongboss Construct”, conținea codul QR, iar conform răspunsului IP „Agenția de Guvernare Electronică” nr. 30001-05 din 16.01.2025, prezentat la solicitarea Agenției Achiziții Publice în cadrul procedurii administrative, s-a invocat: „[...] *în situația prezentării de către potențialii ofertanți în cadrul procedurilor de achiziție publică a copiei documentului electronic eliberat prin intermediul Portalului guvernamental al unităților de drept, verificarea autenticității informației poate fi realizată prin citirea codului QR de pe document care face trimitere la un link de vizualizare a documentului electronic în cadrul platformei de găzduire și partajare a documentelor (MDocs).*”

Prin urmare, trezește dubii serioase aprecierea dată de Agenția Achiziții Publice a Certificatului prezentat de SRL „Strongboss Construct” privind lipsa sau existența restanțelor la bugetul public naționale, în condițiile în care acesta conținea codul QR, care după cum invocă însuși Agenția Achiziții Publice, permitea să acceseze datele actualizate și a face comparație între datele reflectate în Certificat și datele citite prin intermediul codului QR. Iar, aceste împrejurări ar putea fi apreciate ca confirmare a faptului că operatorul economic nu avea intenție de a ascunde careva informație de autoritățile publice.

Este evident că la etapa examinării cererii privind suspendarea executării actului administrativ contestat, Completul judiciar nu poate să vine cu careva concluzii referitor la legalitatea sau ilegalitatea actului administrativ contestat, având împuterniciri limitate, doar a efectuat o evaluare preliminară, necesară pentru soluționarea cererii de suspendare provizorie, potrivit art. 172 Cod administrativ. Este o practică legală și necesară ca instanța să verifice, în această fază, dacă există „suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului”, fără a soluționa litigiul în fond.

Instanța nu poate afirma că actul este legal sau nu, ci doar că există suficiente îndoieli asupra interpretării aplicate de autoritate. La caz, aceste îndoieli au găsit loc la modul în care autoritatea publică a dat apreciere argumentelor invocate de participanții procedurii administrative, și a lăsat fără apreciere unele argumentele, destul de importante în opinia instanței, pentru a stabili adevărul dacă operatorul economic a avut intenția de a falsifica careva date pentru a participa la procedura achiziții publice sau într-adevăr s-a produs o eroare tehnică, care a generat prezentarea datelor incomplete sau neactualizate.

Respectiv, lipsa răspunsurilor din partea autorității publice la argumente importante invocate de operator economic în cadrul procedurii administrative, trezesc dubii serioase dacă actul administrativ contestat nu este unul arbitrariu, ceea ce justifică aplicabilitatea la caz a prevederilor art. 172 alin. (2) it. a) Cod administrativ și suspendarea executării actului administrativ contestat până la judecata în fond.

Însă, aceasta nu înseamnă că instanța a decis asupra cauzei, ci doar că a constatat că există posibilitatea unei erori care necesită o analiză amănunțită ulterior.

În lumina celor relatate, Completul judiciar concluzionează că în speță se întrunește condiția de aplicare a temeiului de suspendare reglementată de art. 172 alin. (2) lit. a) Cod

administrativ.

În ceea ce privește temeiul de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ – existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, Completul judiciar reține că argumentele prezentate de SRL „Strongboss Construct" sunt solide, bine susținute și demonstrează în mod convingător realitatea pericolului invocat, motiv pentru care cererea de suspendare este întemeiată și urmează a fi admisă.

Art. 172 alin. (2) lit. b) instituie una dintre cele două condiții legale esențiale pentru suspendarea executării unui act administrativ individual defavorabil. Acest temei are rolul de garanție procesuală a drepturilor și intereselor legitime ale persoanei afectate de un act administrativ, în situații de urgență sau pericol.

Potrivit susținerilor reclamantei, includerea în lista de interdicție pentru o perioadă de 3 ani, determină excluderea automată din orice procedură de achiziție publică, cu consecința directă a pierderii de oportunități contractuale reale, afectând în mod imediat și substanțial activitatea economică a societății.

Această excludere generează efecte publice și reputaționale imediate, vizând credibilitatea și competitivitatea operatorului economic într-un domeniu în care imaginea profesională este esențială pentru menținerea poziției pe piață.

Or, astfel de consecințe nu pot fi înlăturate doar printr-o eventuală hotărâre ulterioară de anulare a actului administrativ, întrucât reparația nu ar putea acoperi pierderea șanselor de a participa la proceduri sau deteriorarea ireversibilă a imaginii comerciale.

În jurisprudența constantă a instanțelor, s-a reținut că excluderea de la participarea la achiziții publice poate constitui un prejudiciu ireparabil, întrucât afectează grav șansele unei societăți de a-și desfășura activitatea curentă și de a se menține pe piață, mai ales în domenii dependente de contractele publice.

Prin urmare, în cauză Completul judiciar consideră că este dovedit pericolul iminent al producerii unui prejudiciu ireparabil și că suspendarea executării actului administrativ reprezintă o măsură proporțională și necesară pentru a preveni o afectare ireversibilă a activității și intereselor legitime ale reclamantei, până la soluționarea definitivă a acțiunii în anulare.

În lumina celor relatate, Completul judiciar consideră că în speță se întrunesc temeiurile de suspendare a executării actului administrativ contestat prevăzute de art. 172 alin. (2) lit. a) și b) Cod administrativ, fiind impusă necesitatea suspendării executării actului administrativ contestat.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se admite recursul depus de avocatul Loghinescu Petru, în interesele SRL „Strongboss Construct".

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 12 mai 2025, cu emiterea unei noi decizii sub formă de încheiere, prin care:

Se admite cererea reclamantei SRL „Strongboss Construct" privind suspendarea executării actului administrativ contestat.

Se suspendă executarea deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 3/25 din 21 martie 2025, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore